

Oslo, 21. februar 2023

Vår ref.: 133077

Deres ref.: 22/4742

Innspill fra Arbeidsgiverforeningen Spekter til Koronautvalget

Arbeidsgiverforeningen Spekter takker for invitasjonen til å dele våre erfaringer fra tiden etter 1. november 2021 med Koronautvalget.

Spekter deltar i trepartssamarbeidet og arbeider interessepolitisk for våre medlemmer innen helse, velferd og omsorg, samferdsel, kultur og virkemiddelapparatet. Alle sektorene var i varierende grad berørt av pandemien og den sene omikronbølgen. Helsesektoren var ikke bare berørt, men hensynet til dens kapasitet var i stor grad bestemmende for styrken av smitteverntiltak og deres virkning på andre sektorer.

Oppsummert er dette Spekters innspill:

- Det fremsto som om regjeringen/myndighetene var lite forberedt på smittebølgen høsten 2021.
- Kultursektorens aktører og virksomheter burde ha fått en større grad av tillit til å drive smittevern faglig forsvarlig.
- Spekter mener det ble lagt opp til raske beslutnings- og høringsprosesser også i saker der det ikke syntes å være nødvendig med høyt tempo.
- Intensivberedskapen var begrenset av arbeidstidsbestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser må tilpasses sykehusenes/helsetjenestens driftsbehov.
- Det er viktig å bygge videre på prinsippet om åpenhet som i stor grad preget kommunikasjonsarbeidet.

Innledning - regjeringens håndtering av pandemien etter 1. november 2021

Hovedinntrykket er at regjeringen virket uforberedt på smittebølgen forårsaket av omikronvarianten av viruset, og det tok noe tid før håndteringen ble godt koordinert.

Aktørene i ulike sektorer, for Spekters vedkommende særlig kultur, samferdsel og helse, hadde gjennom halvannet år opparbeidet mye erfaring og læring om hvordan de kunne fylle sine funksjoner så godt som mulig på en smittevern faglig forsvarlig måte. I pandemiens sene fase, i perioden

Koronautvalget skal dekke, ble aktører innen helse og samferdsel i stor grad vist tillit til at de selv, og med hjelp av smittevernveiledere, kunne gjøre egne vurderinger av hvordan de skulle operere.

Kultursektoren opplevde ikke samme grad av tillit. Institusjonene ble på nytt strengt regulert gjennom regler i Covid 19-forskriften, som med fordel kunne ha blitt justert, etter all erfaring man da satt med. Istedenfor å gi de profesjonelle institusjonene større tillit, ble likebehandlingsprinsippet fra forrige regjering videreført. Alle arrangementer ble skåret over en kam, uten hensyn til ulikheter i arrangementenes formål, utforming, eller arrangørens profesjonalitet.

Krevende med korte beslutningsprosesser og høringsprosesser

Forholdet mellom demokratisk involvering, faglige råd og politiske beslutninger er et av temaene Koronautvalget ønsker innspill på.

Som Spekter også kommenterte i vårt høringssvar til Koronakommisjonens andre delrapport (se [lenke under](#)), mener vi en bedre involvering av sektorenes aktører kunne ha gitt bedre beslutninger. Det gjelder i noen grad også for perioden Koronautvalget dekker. I pandemiens tidligere faser forekom det relativt ofte at forslag til endringer i regelverk ble sendt med svært kort svarfrist.

Etter hvert som erfaringen i smittehåndteringen bygde seg opp, kunne man i noen grad ha dempet behovet for svært raske beslutningsprosesser. Det kunne ha gitt bedre forankrede beslutninger. I akutte faser av pandemien, og særlig i tidligere enn november 2021, var det fra tid til annen likevel et forståelig behov for svært raske beslutninger og prosesser. Slik Spekter vurderer det, var det ingen grunn til at en slik praksis skulle feste seg og tas videre inn i mindre akutte faser.

I tiden etter 21. november 2021 forekom det likevel at regjeringen sendte forslag eller ønsker om innspill med svært kort frist. Dette selv om smittesituasjonen, vaksinasjonsgraden og erfaringsgrunnlaget som forelå tilsa at man kunne ha tatt seg noe bedre tid.

Et eksempel som kan nevnes er brev til aktørene i flere sektorer fra en rekke departementer fredag 4. februar i 2022 med ønske om innspill til pakker med smitteverntiltak ved ulike tiltaksnivå og med en noe lengre tidshorisont. Hensikten med innspillsrunden var god, men behovet var ikke akutt. Med en svarfrist satt til 10. februar var det krevende å oppnå gode prosesser og forankring, og det var vanskelig å se behovet for et slikt tempo i høringsprosessen.

Spekters anbefaling er at regjeringen gjennomfører beslutningsprosesser og høringsrunder med tidsrammer som åpner for en reell involvering av sektorenes aktører. Dette vil gjøre beslutningene bedre, men vel så viktig: det vil sikre større oppslutning om tiltakene som blir bestemt.

Kapasitet og omstillingsevne i tjenestene i møte med en langvarig samfunnskrise

Koronakommisjonen uttrykte med rette anerkjennelse overfor ledere og ansatte i helsetjenesten, statsforvaltningen, kommunene og en rekke næringer for å ha utvist en imponerende omstillingsevne og fleksibilitet under pandemien. Spesielt merker Spekter seg anerkjennelsen kommisjonen uttrykker om sykehusenes innsats: «Kommisjonen mener at sykehusene på imponerende vis utnyttet de ressursene de hadde, og at det lå en enorm omstillingsevne og innsatsvilje i personellet og i organisasjonene.»

Arbeidstidsbestemmelsene virker begrensende på intensivkapasiteten

Med dette som hovedbilde, ønsker Spekter å rette oppmerksomhet mot en faktor som bidro til å begrense helseforetakenes kapasitet, men som ligger utenfor helseforetakenes kontroll. Det handler om arbeidstidsbestemmelsene i Arbeidsmiljøloven.

Spekter mener det er riktig å adressere behovet for endringer i arbeidstidsbestemmelsene i loven, fordi sykehusenes kapasitet til å ivareta alvorlig syke covid-19-pasienter og andre med behov for intensivbehandling var et svært viktig premiss når regjeringen under pandemien tok avgjørelser med store og inngripende konsekvenser for alle sektorer og samfunnsområder.

Faktaunderlag som Koronakommisjonen brukte i sin andre delrapport viste at arbeidstidsbestemmelsene virket begrensende på intensivkapasiteten. Dette skyldes at sykehusene i dag er avhengig av avtaler med tillitsvalgte for å ivareta driftsbehovene, og det påvirker arbeidet med å bemanne tjenestene. Dette gjelder både i ordinær driftssituasjon og i beredskapssituasjoner.

Helsepersonellkommisjonen har i sin rapport (NOU 2023:4) gitt en god beskrivelse av dette forholdet, med vekt på manglende samsvar mellom ansvar og myndighet i arbeidsplanleggingen. Kommisjonens skriver blant annet følgende:

“Det kan stilles spørsmål ved om arbeidsmiljøloven, slik den er utformet i dag, støtter opp om virksomhetenes behov for å ha tilstrekkelig bemanning, hele stillinger og god kvalitet på tjenesten døgnet rundt. En særlig problemstilling er å få tilstrekkelig og kvalifisert personell i helgene”.

Videre går det frem at arbeidsgivere melder at det er krevende å ivareta drifts- og arbeidsgiveransvaret når man må være avhengig av tillitsvalgtes godkjenning for fastsetting av arbeidsplaner for planlegging av ordinær drift. Det henvises her til et brev fra de fire RHF-direktørene som skriver følgende (vår understreking):

“I praksis betyr det at ledere med et organisatorisk systemansvar ikke er gitt juridiske forutsetninger og rammer for å etabler arbeidsplaner slik lovens intensjon er, men er avhengig av avtale/godkjenning fra tillitsvalgte på hver enkelt arbeidsplan. Det griper direkte inn i muligheten til å ivareta både arbeidsgiveransvaret overfor de ansatte og lederansvar for faglig forsvarlig drift. [...]”

I Spekters høringsvar til Koronakommisjonens andre delrapport etterlyste vi en anbefaling fra kommisjonen om at arbeidstidsbestemmelsene burde endres. Et flertall i Helsepersonellkommisjonen oppfordrer de sentrale parter til å finne løsninger som sikrer at driftsbehovene dekkes. Dersom man ikke finner slik løsning, ber flertallet om at myndighetene går gjennom dagens lovbestemmelser for å gjøre justeringer som sikrer at arbeidsgiver har myndighet til å ivareta ansvaret med å bemanne tjenestene.

Spekter anbefaler at Helsepersonellkommisjonens forslag om arbeidstidsbestemmelsene følges opp.

Myndighetenes kommunikasjon med befolkningen

Som i andre land, var befolkningen i Norge preget av en uttalt tiltakstretthet da omikromvarianten gjorde sitt inntog og en ny smittebølge slo inn over landet høsten 2021. Det var oppnådd en relativt høy vaksinasjonsgrad, og den offentlige oppmerksomheten om rimeligheten ved tiltak og tiltaksbyrden var høyere enn tidligere i pandemien. Kommunikasjonsklimaet regjeringen opererte i var derfor krevende på nye måter enn i tidligere faser. Økte energipriser og sikkerhetspolitisk uro bidro til å gjøre dette arbeidet mer krevende, og det hører med i bildet når regjeringens kommunikasjon og mulighet til å lykkes skal vurderes.

Spekters anbefaling er å bygge videre de gode erfaringene som ble gjort med kommunikasjonsarbeidet under pandemien, med tilgjengelighet og stor grad av åpenhet også om forhold preget av usikkerhet.

Vurdering av balansen mellom tiltak og tiltaksbyrde

Vi viser til punktene over om hvordan dagens arbeidstidsbestemmelser i Arbeidsmiljøloven bidro til å begrense intensivkapasiteten. Høsten 2021 og inn i 2022 pågikk det en offentlig debatt om tiltaksgrad og byrdefordeling. Som nevnt over veide hensynet til helsetjenestens kapasitet tungt i vurderingene av hvilke smitteverntiltak som var nødvendige. Det er derfor rimelig med en gjennomgang av tiltak som ble gjennomført for å oppskalere kapasiteten.

Det ble jobbet godt og gjort mange tiltak for å øke kapasiteten innen rammene av hva helseforetakene selv kunne gjøre. Dette ga Koronakommisjonen sin anerkjennelse til i sin andre delrapport.

Faktaunderlaget Koronakommisjonen bygget på viser at endrede arbeidstidsbestemmelser, innen Arbeidsmiljølovens rammer, ville ha utløst en større intensivkapasitet. Det kunne ha redusert behovet for inngripende tiltak og byrden av disse i befolkningen, næringslivet og kultursektoren.

Det var stor forståelse blant Spekters medlemmer i kultursektoren for de strenge reguleringene i starten av pandemien, og flere kulturledere besluttet å avlyse arrangementer allerede før den

nasjonale nedstengingen var et faktum 12. mars. Da man senere i pandemien forsiktig startet å åpne opp institusjonene og man kunne invitere et fåtall publikummere inn i salen, hadde institusjonene utarbeidet smittevernplaner, risikovurderinger og satt i verk ekstraordinære tiltak for å trygge både egne ansatte i produksjon og publikum i salen. Med utgangspunkt i dette mener vi de profesjonelle institusjonene burde fått større tillit til å vurdere mer av smittevernhåndteringen selv, i stedet for å bli strengt regulert i forskriftsform så sent i pandemien. Vi etterlyste sammen med institusjonene selv en forskjellsbehandling, men det ble avvist.

Myndighetene har i en normalsituasjon tillit til at arbeidsgivere tar ansvar for at de ansatte har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og at man som profesjonell arrangør tar ansvar for publikums sikkerhet ved avvikling av et arrangement. En spørreundersøkelse vi har gjennomført blant ledere i kulturvirksomheter som er medlemmer i Spekter, viser at aktørene opplevde at denne tilliten forsvant under pandemien. Den kom ikke i tilstrekkelig grad tilbake før gjenåpningen var et faktum, først høsten 2021, og deretter vinteren 2022, da alt åpnet.

I spørreundersøkelsen svarer over halvparten av respondentene at de deltok i offentlig debatt om smitteverntiltakene gjennom pandemien. De opplevde at disse debattene ga lite gehør og gjennomslag. At smitteverntiltakene og tiltaksbyrdene likevel i svært begrenset grad er prøvd i rettsapparatet i Norge sier også noe om befolkningens langvarige utholdenhet, og om oppslutning om fagmyndighetenes linje. Spørreundersøkelsen og rapporten den inngår i, kan leses her: <https://www.spekter.no/nyhetsarkiv/pandemit-kulturmedlemmenes-erfaringer-gjennom-pandemien>

Spekter anbefaler at institusjonene i kultursektoren i større grad bør vises tillit og gis beslutningsansvar knyttet til publikumskapasitet på offentlige arrangementer, i dialog med lokale myndigheter.

Norges pandemiberedskap – hvor vi var før pandemien, læring underveis og hva blir viktig fremover

Noe av det viktigste regjeringen kunne gjøre i etterkant av pandemien, var å knytte Norge til EUs forsterkede helsesamarbeid. Regjeringen skal ha ros for å ha gjennomført dette. Det bidrar betydelig til at landet er bedre forberedt på neste pandemi.

Det er gjort gode og verdifulle erfaringer fra samspillet mellom offentlige, ideelle og kommersielle aktører og leverandører på forskjellige tjenesteområder i helsetjenesten i pandemiens ulike faser, inkludert perioden Koronautvalget skal vurdere. Ideelle og kommersielle sykehus/virksomheter har bidratt til behandling av pasienter som offentlige helseforetak ikke har hatt kapasitet til å behandle, eller de har drevet feberpoliklinikker. Privateide laboratorier har bistått i å gi tilstrekkelig testkapasitet. Ideelle og kommersielle virksomheter innen rehabilitering og rusbehandling har opprettholdt viktige tilbud under krevende forhold, og har med det gjort det mulig å fullføre gode pasientforløp.

Spekter ønsker å knytte to kommentarer til disse erfaringene.

Pandemien og bidraget fra ideelle og kommersielle aktører i et samspill med den offentlige helsetjenesten, har vist nytten av et mangfold av aktører å spille på i en beredskapssituasjon. Det styrker muligheten til raskt å skalere opp eller ned tjenestetilbudet, til fleksibilitet i oppgaveløsning, og til å bringe pasientene gjennom hele pasientforløpet. For å sikre eksistensen av ideelle og kommersielle krefter som myndighetene og den offentlige helsetjenesten skal kunne trekke på i kommende beredskapssituasjoner, er det viktig at de har nødvendige rammebetingelser også når det ikke er krise, altså i en normal driftssituasjon.

Under den langvarige koronapandemien økte behandlingsventetidene for mange pasienter, som følge av nedstengning eller kapasitetsbegrensninger i offentlige helseforetak. Erfaringene fra pandemien bør benyttes til å se hvordan man ved fremtidige beredskapssituasjoner kan benytte den samlede kapasiteten og kompetansen som offentlige og ideelle/kommersielle aktører rår over best mulig for å redusere lange ventetider og behandlingsetterslep.

Innen kultursektoren endret nedstengningen i 2020 umiddelbart aktørenes muligheter til å utføre samfunnsoppdraget, og det stilte helt nye krav til kriseledelse og driftsform. Spørreundersøkelsen vi har gjort blant våre kulturmedlemmer viser imidlertid at samtlige aktører raskt opparbeidet seg rutiner og systemer for håndtering av situasjonen, og at det gjennom pandemien har foregått en åpenbar profesjonalisering når det gjelder risiko- og kriseledelse, som vil komme godt med for en eventuell neste krise.

I samferdselssektoren er det en viktig lærdom at det er mulig å lære og bygge kompetanse underveis når krisen pågår en stund, slik at krisen blir mindre akutt og mer håndterbar. Dermed blir en form for hverdag, med mer effektiv drift, igjen mulig. Det blir da mulig for myndighetene å overlate mer av ansvaret til virksomheter og befolkningen.

Spekter anbefaler at ideelle og kommersielle aktørers mulige bidrag anerkjennes som del av samfunnets og helsetjenestens totale beredskap, og at rammevilkår for slike aktører er slik i en «normalsituasjon» at deres ressurser finnes tilgjengelige ved ekstraordinære behov i kriser.

Spekter håper disse momentene kan være til nytte i Koronautvalgets arbeid. Ta gjerne kontakt hvis det er noe mer vi kan bidra med.

Vennlig hilsen

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Lenke til Spekters høringssvar til NOU 2022:5 Myndighetenes håndtering av koronapandemien II: <https://www.spekter.no/spekter-mener/horingssvar/nou-2022-5-myndighetenes-handtering-av-koronapandemien-ii>